SERVICE TO THE PUBLIC

REPORT IN BRIEF

THE REPORT BY THE PUBLIC SERVICE TASK FORCE ON SERVICE TO THE PUBLIC

FOR DISCUSSION

OCTOBER 12, 1990

91-00531/

THE PUBLIC SERVICE IN A CHANGING WORLD

In 1989, the government of Canada launched Public Service 2000 to "renew the public service of Canada" — to bring it into line, in structure and in processes, with the requirements of this decade and the next. Ten task forces were formed to focus on various facets of this goal, one of which was commissioned to deal with service to the public. The mandate of this Task Force was to review current service delivery, to identify areas for improvement and to make recommendations. The Task Force has now completed its work and issued a report. Three central themes have emerged:

Service Senior managers must lead a process of cultural change focused squarely on the provision of high-quality service and citizen satisfaction.

Consultation The public service must become more engaged, more open, more visible and more consultative with the public.

People Managers must lead in creating a public service in which people are valued for their skill, dedication, energy and loyalty.

What follows is a condensed version of the report .

Methodology

Two features of the Task Force's approach distinguish its work from earlier reviews of this kind. First it adopted a definition of service broad enough to encompass not just over-the-counter transactions but all functions of the federal public service which constitute service, internal and otherwise. Second was its special attention to the issue of consultation between the public service and the public. The Task Force was struck by the intensity of the demand for public participation in policy development.

In the fact-finding phase, the Task Force collected information through 30 focus groups, involving over 320 line staff and middle managers delivering service in 12 cities; seven symposia which brought together public service managers and clients; and nine workshops on consultation involving senior federal managers, business people and representatives of non-governmental organizations, including universities and research organizations. In addition, a telephone survey of a cross-section of 1,250 public servants was undertaken as was a review of the literature on service in the private and public sectors, and an appraisal of polls and surveys on the subject.

The Task Force also examined organizations which have built up a reputation for excellence in service. The resulting study, which includes case histories, is available separately under the title *Learning from Success: Exemplary Practices in Service to the Public.*

CORPORATE CULTURE AND SERVICE

Service is Shaped From the Top

Private and public service organizations which excel at service have certain characteristics in common. Invariably they are outward-looking rather than introspective. They put the client before the organization, they are preoccupied with result rather than process. They see their organizations as instruments rather than ends in themselves. This collective corporate slant reflects the thinking at the top: these are organizations headed by people who have communicated their own commitment to service, who have created a climate friendly to risk-taking and innovation at every level. Just as organizations which are rigid, inward-looking and excessively attached to the status quo mirror the attitudes of their top management.

Although there are exceptions, the federal public service is not a service-oriented organization. The words, actions and systems of departments and central agencies do not uniformly reflect a conviction that service comes first.

Public Servants Want to Serve

Our research suggests that the natural enthusiasm of many employees for offering good service is dampened by the uneasy conviction that in the tug-of-war between client needs and the requirements of bureaucratic process, process usually wins. Only one-third of public servants interviewed believed that their departments were actively looking for new and better ways to serve clients.

The Task Force found that employees of the federal government have definite views about how to improve service to the public. Groups of public servants were asked to rate the importance of ten factors in achieving the goal of better service to the public. At the top of the list was an organizational "culture" which gave priority to service. Next were the existence of clear service guidelines, followed by a commitment by senior management and the development and promotion of people with good leadership skills and concern for staff.

Recommendations

The Task Force made several recommendations for an overall re-orientation of the public service towards service; these are covered in detail in the full report. The message is that the process should start with the organization evaluating its culture and its practices, using the measuring-stick of service. Deputy ministers should be held responsible for the quality of service to the public and should take steps to deploy funding and other resources to service goals.

SERVICE IN THE PUBLIC SECTOR

Defining Terms

By definition, the function of the Public Service of Canada is service to the public. The term covers a variety of services and publics.

One category is the people's elected representatives — particularly cabinet ministers. Service at this level means assisting ministers, generally, in the development of policies and legislation for consideration by parliament.

A second is the population at large. The federal government provides a variety of direct services ranging from passport services to the distribution of pension cheques. Some services are provided less directly — for instance scientific research and weather forecasting. Service to the public also includes activities which have no counterpart in the private sector — the administration and enforcement of laws and regulations enacted by parliament.

Finally, there are internal services essential to the efficient operating of government, such as those provided by the Department of Public Works or by a department's financial, legal and personnel divisions; in effect, service to support those who provide service to the public.

Service: Public and Private

Much must be learned from the immense experience of the private sector and from the success achieved by many firms in shifting to the customer-oriented, quality-service mode. An outstanding base of information and experience exists to draw upon. However, analogies between public service and service in the private sector should consider some differences. For instance:

- A company can focus its services single-mindedly on satisfying the demands of a selected market or customer group. Public service, by contrast, must meet the needs of many different clients equally well; for instance, ministers, the public collectively and individual Canadians.

- A dissatisfied business customer can often go to another source. The government service-provider has no such competitor and the government client no such option. This can make for a greater sensitivity to the quality of service; it also requires a greater dedication to good service.

- A successful commercial service generates its own revenues. Government services, by contrast, are usually funded from general revenues, and success does not automatically translate into increased funding. Ironically, it can lead to a dilution of service.

In the public sector as in the private sector, the quality of service can be measured, in part, by the criteria of economy, efficiency and effectiveness. The provider of public service must be conscious of other factors, including:

- *Equity.* Where service means delivery of benefits, equity means equality of service (e.g., of access) for all entitled to it. Where service means enforcing regulations, equity means even-handedness in the interpretation of the law.

- *Entitlement.* In a business transaction, service means giving the customer what he or she wants, or better. The provider of public service must determine the service to which the customer is legally entitled.

- *Prudence.* There is a built-in pressure on the public servant to be cautious, and precise. As it should be in the expenditure of tax dollars, the actions of the public service are subject to a number of public reviews. To avoid personal embarrassment and situations where the minister must answer for others' errors, officials put a premium on avoiding mistakes. Excess caution can lead to the development of excessive control systems. A basic challenge facing the public service is how better to reconcile the need for responsible control and the need to encourage initiative and innovation.

These factors tend to create a certain service rigidity. The special needs of clients must be balanced by requirements of equity, entitlement and the urge to play it by the book. It is also essential to have procedures available through which a customer can receive explanations and appeal decisions.

Service: From the Client Side of the Counter

Service that fulfills only legal and traditional requirements is not necessarily adequate. The client's final judgment on quality is influenced by wider considerations; the intrinsic quality, timeliness and adequacy of the service or benefit provided; the extent to which the availability of the service or benefit has been made known to the public; and the accessibility of the service and the courtesy of staff.

The single word encompassing the attitudes and approaches that fulfill these client requirements is "responsiveness."

CONSULTATION AND SERVICE

The Task Force focused on consultation for two main reasons: first, because the quality of service is proportional to the provider's understanding of the client's needs — and without consultation that understanding will be inadequate; second, because public expectation of consultation has become a powerful new force in recent years.

Canadians are no longer prepared to accept ready-made decisions passively. With the growth of citizen activism and participatory democracy, they want input and participation in shaping policies and in improving programs and services.

Another reason for greater consultation is the external competitive pressure of the global marketplace. Canada must make its way by equalling or surpassing the economic performance of a growing roster of industrialized nations. The most effective competitors are those which have achieved an alliance of business, labour and government — co-operation developed in a process of close consultation.

Public Service Consultation is Complex

Consultation in the public sector is complicated by the variety and volume of clients, by political sensitivities, by the constitutional structure and by the importance of the issues to be addressed.

The Task Force found that, although an overwhelming majority of public servants appear to be as sold on consultation as the public, the concept is far from being alive and well in the public service. Not all managers are comfortable with consultation. For many, avoidance of controversy is still paramount, an attitude that runs counter to true consultation.

Moreover, many departments measure their performance in terms of what was considered adequate in the past, when consultation was taken to mean government officials privately touching base with a handful of relatively friendly movers and shakers.

A recurring theme in criticisms of the public service is that it either doesn't consult enough or does so only as window dressing. A common charge is that when officials of departments do consult they do so only when the issue is already decided.

Successes So Far

Despite the generally unsatisfactory picture, the Task Force noted examples of progress. Recently, effective machinery has evolved for consultation on the problems of various industries — among them, steel, wood products and electronics. The Canadian Labour Market and Productivity Centre now provides a forum not only for discussion between government, business and labour partners, but for the co-operative shaping of public policy. The lessons learned in the development of these institutions should be applied to the consultation process in other sectors.

Recommendations

The Task Force believes that the public service as a whole must make consultation a standard operating responsibility — in the current jargon of management theory — part of the organizational "culture." The Task Force recommends the appointment of a senior official to help develop the new culture, guided by a private sector council. Other recommendations call for deputy ministers to be responsible for the quality of consultation carried out by their departments and for building accomplishment in this area into the evaluation and reward system for all staff.

To strengthen relations between the private and public sectors, and to support effective consultative practices, the Task Force recommends that there be more personnel exchange programs which bring public and private sector people across each other's frontiers for finite tours of duty. Not only should such exchanges be expanded and diversified, but shorter-term models should be developed which could increase participation without causing unacceptable career disruption.

MANAGEMENT OF PEOPLE

Building quality service must start at the top. With this in mind the Task Force surveyed management practices to see which ones most directly led to good service.

The results confirm most people's intuition. Organizations which treat their clients well treat their employees well too. They listen to their employees' suggestions, they promote team values and they encourage staff at every level to think for themselves. Managers in these organizations count training, career development and internal communication as critically important, and they are willing to "empower" employees. In this connection, the Task Force distinguishes between "delegation" — the simple handing over of tasks to be performed according to the book — and "empowerment" which conveys the authority to think and act independently and to take risks.

Recognizing Performance

The Task Force notes that successful service organizations are invariably headed by managers who appraise performance carefully. These managers distinguish clearly between achievement and non-achievement and respond appropriately, thus engaging the career development and reward system in the task of reaching service goals. Employees receive regular feedback on their performance.

With a few bright exceptions, management in the public service does not match the model of a client-based organization outlined above. In most departments, empowerment is the exception rather than the rule — largely because managers who have a low tolerance for risk communicate this throughout their organizations.

Another common complaint is the failure of headquarters to listen to regional offices, and an unwillingness to sanction modifications of procedure to adapt to local or regional differences. The Task Force often heard that the public service has not solved the problem of what to do about perennially poor performers in management or otherwise.

Recruitment, Staffing and Classification

Public servants at all levels believe that current policies and processes of people management impede good service to the public. Staffing moves too slowly because of rigidly centralized policies and processes and because of tortuous appeal and grievance procedures; the system does not focus enough attention on the personal skills needed on the front lines of service; managers complain that, despite considerable delegation, they still do not have sufficient authority; there is insufficient planning to replace people who have moved up or out; some managers feel that the excessive use of term employees is costly and inefficient.

Training and Career Development

Public servants feel that they do not get enough training in service and that what they do get usually arrives too late. Although departments are often in flux, little attention is being paid to career development. Most organizations overlook the fact that many supervisors or executives come into their positions without training in the management of people. In the process of building the service culture, this merits a high priority.

Recommendations

The Task Force recommends that:

- Deputy ministers should be held accountable for the quality of people management in their organizations;
- Achievement in people management should be a factor of real weight in the criteria for selection and promotion for managerial positions;
- Departments should require managers and supervisors to deal more effectively with poor performance; and
- Training in service to the public should be expanded, with particular attention to front line jobs.

MONITORING SERVICE TO THE PUBLIC

Consistently good service requires that the provider receive continuous feedback on performance. In complex organizations this awareness requires a systematic program of monitoring.

The Task Force believes the public service does not do an effective job of monitoring. In most cases where it is attempted, client satisfaction is being measured either with a focus so broad as to be only marginally useful, or so narrow as to measure only a specific operation. The overall quality of service is rarely monitored. There is no technical justification for this shortcoming; monitoring is a mature art. Common processes include customer surveys, focus groups and panels, customer "hot lines" and systematic procedures for assessing, classifying and acting on complaints.

Recommendations

The Task Force recommends that departments institute monitoring practices linked to predetermined standards for service designed with the involvement of front-line staff. Measures must be taken to ensure that insights gained from monitoring are communicated to all staff. Development of procedures to deal effectively with, and learn from, complaints is essential.

INFORMATION TECHNOLOGY AND BETTER SERVICE

The service capability of many modern organizations depends on the technology they use. As information technology settles into daily life, customers and clients expect more and faster service than they did a decade ago.

The Task Force found that organizations which use technology best have introduced it, not piecemeal, but as a fully-developed strategy. Invariably they have re-thought their roles and reshaped their structures around the capabilities of the new system. Moreover, they have been patient and they have invested in a lot of training.

Public servants feel that the federal government lags too far behind the private sector in its use of new technology. They see a need to adjust training and job descriptions to match the new technology. There is evidence of worry that technology may eliminate jobs, notably in middle management. And many managers wonder how, with tighter budgets, their departments would be able to afford these new systems.

Recommendations

The Task Force recommends that departments use new technology in the wider context of setting new goals and in improving the quality of service. Higher priority should be given to training in the use of information technology, and present service delivery should be assessed to take advantage of technological development.

IMPROVING PUBLIC SERVICE

As part of its study of client-centred organizations, the Task Force looked at how both providers and clients felt about the service transaction itself. On the provider side of the counter, staff consistently avoided procedural tangles and responded to the first request for help. Clients, for their part, saw the organization as not only competent, but eager to render service. In addition they were favourably influenced by more subtle factors — privacy, interior design and furniture, and the clarity of signage.

It was also clear that on the front line, good service means attention to the personal needs of clients. It means, for instance, choosing an office location for client accessibility and convenience. Good service means a readiness to adjust hours to meet local community needs and to provide special services, linguistic and other, for clients from diverse ethnic and cultural backgrounds.

The Task Force found that, in many government organizations, service is still subordinate to other considerations. Delivery systems are designed to meet internal administrative needs first and client needs second.

The Task Force found that public servants generally feel that the quality of the service they are providing is adequate but uneven. Most believe that it could be faster, simpler and more adaptable to local needs. Field managers are convinced that many time-consuming reporting requirements and detailed procedures not only do nothing to support good service but actually get in the way of delivering it. They also believe that personnel and budget cuts have hurt service. These managers think they know what they need to do a better job: more staff, equipment and operating funds, simpler procedures and increased flexibility. They advocate a reduction of the number of layers in organizations to reduce the distance between the front counter and headquarters. And finally, they insist on better recognition for good service.

Communications

Successful client-centred organizations take external communication seriously. The Task Force found that public servants, across the board, recognize this need and, in many cases, give themselves low marks. They feel that the quality of external information documents is poor, that they are often written in unreadable, bureaucratic jargon, and badly presented. In addition, they feel that some promotional material overstates the level of service that can be delivered, which fuels unrealistic public expectations.

Legislated Aspects of Service Delivery

The Task Force noted that many aspects of service to the public are now governed by legislation. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canadian Human Rights Act*, the *Multiculturalism Act* and the *Official Languages Act* all impose specific requirements and obligations in this regard. The quality of service rendered by government organizations will depend on an informed and conscientious application of these laws.

Recommendations

Task Force recommendations include:

- Measures by management to simplify procedures so that staff can spend more time on service and less on administrative housekeeping;
- Action by managers to get a better yield-per-dollar of resources — for instance by gearing service more precisely to client needs and through the use of new technology;
- Giving managers and staff more power to make independent decisions about service; and
- Introduction of a new policy under which savings realized through the above could be retained by the department concerned and re-invested in further improvements.

MAKING IT HAPPEN

In essence, the main conclusions of the Task Force are:

- **The present quality of service to the public needs to be improved.**
- **Improvement must be pursued throughout the public service in the context of a basic reshaping of the organization's culture into a preoccupation with client services.**
- **The public service must become more accessible and visible, one that engages the public in the decision-making process. Informal and formal consultation on public policy and operational matters must become systematic, routine and authentic.**
- **The re-orientation of the public service must start at the top. Senior managers, including deputy ministers, must be committed to the goal and lead by personal example.**

- **In selection, evaluation and promotion of management, greater weight must be given to the personal ability of the individual to enlist the dedication, energy and loyalty of employees. The public service must become a place where people feel they count.**

Improvement in service is vital to the national interest. The Task Force believes that the public service can measure up to these challenges. There are solid strengths to build on, the most important of which are the traditions, professionalism and commitment of Canadian public servants.

LE SERVICE AU PUBLIC

LE RAPPORT ABRÉGÉ DU GROUPE DE TRAVAIL DE FONCTION PUBLIQUE 2000 SUR LE SERVICE AU PUBLIC

POUR DISCUSSION

LE 12 OCTOBRE 1990

LA FONCTION PUBLIQUE DANS UN MONDE EN ÉVOLUTION

En 1989, le gouvernement du Canada a lancé Fonction publique 2000, une initiative de renouvellement de la fonction publique du Canada visant à aligner la fonction publique, c'est-à-dire sa structure interne et les pratiques en vigueur en son sein, sur les exigences de la présente décennie et de la suivante. Dix groupes de travail ont été formés, chacun d'eux chargé d'étudier certains aspects de l'objectif principal, et l'un d'eux en particulier ayant le mandat de se pencher sur la question du service au public. Les attributions de ce groupe de travail étaient les suivantes : étudier la prestation de services existante, noter les aspects susceptibles de faire l'objet d'une amélioration et formuler des recommandations à cet égard. Aujourd'hui, ce groupe de travail a complété la mission qui lui avait été confiée et a déposé son rapport. Trois thèmes principaux ont découlé du travail effectué par le groupe :

Service Les cadres supérieurs doivent amorcer le processus de changement de la culture organisationnelle qui sera axée sur la prestation de services de haute qualité et sur la satisfaction des particuliers.

Consultation La fonction publique doit s'engager plus ouvertement et s'ouvrir, sa présence doit devenir plus manifeste et elle doit consulter le public à plus grande échelle.

Les gens Les gestionnaires doivent ouvrir la voie et contribuer à la création d'une fonction publique au sein de laquelle les personnes sont valorisées pour leurs compétences, leur volonté, leur enthousiasme et leur loyauté.

Un rapport abrégé du groupe de travail suit.

Méthodologie

Deux caractéristiques de l'approche adoptée par le groupe de travail distinguent ce qu'il a accompli des évaluations du même genre entreprises auparavant. D'une part, la définition du service donnée par le groupe de travail ne se limite pas aux transactions au comptoir, mais vise toutes les tâches effectuées par la fonction publique qui consistent en un service, tant internes qu'autres. D'autre part, le groupe de travail a porté une attention toute particulière à la question de la consultation entre la fonction publique et le public. Le groupe de travail a d'ailleurs été frappé par l'intensité avec laquelle le public revendique le droit de participer à l'élaboration de la politique d'intérêt public.

Au stade de l'obtention de données, le groupe de travail a recueilli de l'information par l'entremise de 30 groupes de consultation auxquels ont participé plus de 320 employés des points de service et cadres intermédiaires qui fournissent un service dans 12 villes; en outre, des gestionnaires de la fonction publique et des clients ministériels se sont réunis dans le

cadre de sept colloques. Le groupe de travail a également organisé neuf ateliers sur la consultation auxquels ont participé des cadres supérieurs de la fonction publique, des gens d'affaires et des représentants d'organismes non gouvernementaux, en particulier d'universités et d'établissements de recherche. Par ailleurs, un sondage téléphonique qui a touché 1 250 fonctionnaires de tous les niveaux a été entrepris, de même qu'un examen des documents sur le service dans les secteurs public et privé et une évaluation des sondages d'opinion et des enquêtes à ce sujet.

Le groupe de travail a également étudié le cas d'organismes qui se distinguent par l'excellence du service qu'ils fournissent à leurs clients. L'étude fondée sur ces recherches, y compris les études de cas, est intitulée *Learning from Success : Exemplary Practices in Service to the Public* et a paru séparément.

LA CULTURE DE L'ORGANISME ET LE SERVICE

Le service est déterminé par les échelons supérieurs

Les organismes des secteurs privé et public qui se distinguent dans le domaine du service partagent certains traits. Invariablement, ils sont tournés vers l'extérieur plutôt que vers l'intérieur. Le client prime sur l'organisme, et ils s'intéressent davantage à l'issue qu'à la démarche. Les organismes sont considérés plus comme des moyens que comme des fins en soi. Cette approche commune reflète la mentalité des échelons supérieurs de la direction : ces organismes sont dirigés par des personnes qui savent communiquer leur désir de fournir un service de qualité et qui créent un climat favorable à la prise de risques et à l'innovation à tous les niveaux. De même, les organismes qui sont rigides, repliés sur eux-mêmes et excessivement attachés au statu quo reflètent la mentalité de leurs dirigeants.

Bien qu'il existe des exceptions, la fonction publique fédérale n'est pas un organisme axé sur le service. Les paroles, les gestes et les systèmes des ministères et des organismes centraux ne laissent pas transparaître une préoccupation commune voulant que le service soit la priorité.

Les fonctionnaires veulent servir le public

D'après les recherches effectuées par le groupe de travail, l'enthousiasme naturel de bon nombre d'employés qui désirent fournir un service de qualité est affligé par la conviction désagréable que les exigences découlant du processus administratif l'emportent généralement sur les besoins des clients. De tous les fonctionnaires consultés, seulement un tiers étaient d'avis que leurs ministères cherchaient activement de nouveaux moyens et des moyens plus efficaces de servir leurs clients.

Le groupe de travail a constaté que les employés du gouvernement fédéral ont des opinions bien arrêtées sur l'amélioration du service au public. Le groupe de travail a demandé à des groupes de fonctionnaires d'attribuer une cote d'importance à dix facteurs susceptibles d'engendrer la prestation d'un service de meilleure qualité au public. En tête de liste, ces fonctionnaires ont parlé d'une « culture » interne primant le service, puis de directives claires en matière de service, de l'engagement de la haute direction à fournir un service de qualité, et enfin, du perfectionnement et de la promotion des personnes possédant de bonnes qualité de chef et réellement préoccupées par le sort des employés.

Recommandations

Le groupe de travail a formulé plusieurs recommandations visant une réorientation globale de la fonction publique afin qu'elle soit axée sur le service; ces recommandations sont présentées de façon détaillée dans le rapport principal. En somme, le groupe de travail recommande que pour amorcer le changement, un organisme doit commencer par évaluer sa culture interne et les pratiques en vigueur en son sein, en se servant du service comme pierre de touche. Les sous-ministres devraient être tenus de rendre compte de la qualité du service fourni au public par le ministère dont ils ont la charge, de même qu'ils devraient prendre des mesures visant à allouer des fonds et autres ressources à la réalisation des objectifs en matière de service.

LE SERVICE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Définitions

Par définition, la fonction publique du Canada a pour rôle fondamental de servir le public, ce qu'elle fait en fournissant des services variés à des publics tout aussi divers.

Les représentants élus par le peuple constituent un groupe de clients — c'est le cas des ministres. Le service qu'ils reçoivent prend la forme d'aide aux ministres, généralement en ce qui a trait à l'élaboration de politiques et de lois qui seront présentées au Parlement aux fins d'évaluation.

Le grand public constitue également un groupe de clients de la fonction publique. En effet, le gouvernement fédéral fournit une vaste gamme de services directs au public, des services de passeport jusqu'à l'expédition des chèques de pension. D'autres services sont fournis moins directement — c'est le cas des bulletins météorologiques et de la recherche scientifique. En outre, le service au public fourni par la fonction publique comprend des services qui n'ont pas d'équivalents dans le secteur privé — notamment l'administration et l'exécution des lois et des règlements promulgués par le Parlement.

Enfin, il existe des services internes qui sont essentiels au fonctionnement efficace du gouvernement, comme ceux fournis par le ministère des Travaux publics ou par les divisions des finances, du contentieux ou du personnel d'un ministère. En fait, dans ce cas, il s'agit de fournir un service aux fonctionnaires qui sont au service du public.

Le service : secteurs public et privé

On peut tirer une foule de leçons de la vaste expérience du secteur privé ainsi que de la réussite des nombreuses entreprises qui ont adopté une approche axée sur le client et primant la qualité du service. Il existe un incomparable filon d'information et d'expérience qui ne demande qu'à être exploité. Toutefois, on ne peut établir de parallèles entre la fonction publique et le service dans le secteur privé sans tenir compte de certaines différences. Par exemple :

- Une entreprise peut consacrer tous ses services, sans exception aucune, à satisfaire les exigences d'un marché ou d'un groupe de clients particulier. Par contre, la fonction publique est tenue de satisfaire également les besoins de nombreux différents clients, par exemple ceux des ministres, de l'ensemble du public et de quelques particuliers.

- Dans le secteur privé, un client mécontent peut toujours s'adresser à un autre fournisseur. Le gouvernement, en sa capacité de fournisseur de services, n'a pas de concurrent et son client ne jouit pas de la liberté de pouvoir changer de fournisseur. Le client est d'autant plus sensible à la qualité du service, c'est pourquoi il est encore plus important que le fournisseur s'engage à fournir un service de qualité.

- Une entreprise commerciale qui a du succès rapporte des recettes. Par contre, les services gouvernementaux sont généralement financés à même les deniers publics, c'est pourquoi les services qui s'attirent la faveur du public ne reçoivent pas forcément une augmentation de financement. En fait, il arrive parfois qu'on les supprime.

Tant dans le secteur public que dans le secteur privé, la qualité du service peut être mesurée en partie en fonction des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Le fournisseur de services doit être conscient d'autres facteurs, notamment :

- *Équité*. Quand la prestation d'un service résulte en l'octroi d'avantages, équité signifie égalité d'accès au service pour tous ceux qui y ont droit. Quand la prestation d'un service consiste en l'application de règlements, équité veut dire impartialité au niveau de l'interprétation de la loi.

- *Dû*. Dans le cas d'une transaction commerciale, on sert le client en lui fournissant ce qu'il désire, voire plus encore. Le fournisseur de services au sein de la fonction publique doit voir à quel service le client a droit aux termes de la loi.

- *Circonspection.* Le fonctionnaire fait l'objet d'une pression interne qui exige qu'il se montre prudent et précis. En toute légitimité, puisque la fonction publique dépense les deniers publics, ses actions font l'objet de divers examens publics. Pour éviter l'embarras personnel et les situations où le ministre doit justifier les impairs commis par d'autres, les cadres font tout en leur pouvoir pour éviter les erreurs. Par contre, si la prudence exercée est excessive, les systèmes de contrôle qui en découlent peuvent l'être également. Le principal défi que doit relever la fonction publique est de trouver un moyen d'allier la nécessité d'exercer un contrôle suffisant et celle d'encourager l'initiative et l'innovation.

Les facteurs susmentionnés ont tendance à prêter une certaine rigidité au niveau du service. Les besoins particuliers des clients doivent être pondérés en fonction des exigences imposées par l'équité, le droit et le vif désir de suivre les règles établies. Il est également fondamental de prévoir un mécanisme dont puissent se prévaloir les clients pour obtenir des explications ou contester les décisions.

Le service : le point de vue du client

Un service qui ne satisfait que les exigences légales et conventionnelles n'est pas forcément adéquat. L'impression définitive de la qualité du service que conserve le client est déterminée par des facteurs plus vastes : la qualité intrinsèque, le choix du moment, le bien-fondé du service ou de l'avantage obtenu, la mesure dans laquelle le public a été informé de l'existence du service ou de l'avantage offert, l'accessibilité du service et la courtoisie du personnel.

Un mot résume les attitudes et les approches qui satisfont à ces exigences du client : la souplesse.

LA CONSULTATION ET LE SERVICE

Le groupe de travail s'est concentré sur la consultation pour deux raisons principales : d'une part, parce que la qualité du service dépend directement de la mesure dans laquelle le fournisseur de services saisit les besoins du client — et que sans consultation, cette compréhension est insuffisante, et d'autre part, parce que les revendications du public au chapitre de la consultation constituent, depuis quelques années, une nouvelle force puissante.

Les Canadiens ne sont plus prêts à se soumettre passivement à des décisions toutes faites. Vu l'essor de l'activisme civique et de la démocratie participationniste, ils veulent exprimer leurs opinions et participer à la formulation des politiques et à l'amélioration des programmes et services.

En outre, on doit intensifier la consultation en raison de la pression concurrentielle externe exercée par le marché commercial mondial. Le Canada doit aller de l'avant en égalant ou en surpassant le rendement économique d'une liste de pays industrialisés qui ne cesse d'allonger. Les pays qui réussissent le mieux sont ceux où s'est formée une alliance entre les entreprises, les syndicats et le gouvernement — la collaboration est née d'un processus de consultation serrée.

La consultation au sein de la fonction publique est complexe

Au sein du secteur public canadien, la difficulté de la consultation est exacerbée par la diversité et la multitude des clients, les points chauds de l'actualité politique, la structure constitutionnelle et la gravité des questions soulevées.

Le groupe de travail a constaté que bien qu'une majorité écrasante des fonctionnaires semble convaincue du bien-fondé de la consultation du public, ce concept est loin d'être répandu et invoqué à grande échelle au sein de la fonction publique. La consultation ne convient pas à tous les gestionnaires. Pour bon nombre d'entre eux, c'est encore d'éviter la controverse qui prime, et cette mentalité va à l'encontre d'un processus de consultation réel.

En outre, de nombreux ministères mesurent leur rendement en fonction de ce qui était considéré comme acceptable par le passé, c'est-à-dire à une époque où le terme « consultation » signifiait que des cadres du gouvernement consultaient en aparté quelques personnalités dynamiques qui leur étaient somme toute sympathiques.

Une critique au sujet de la fonction publique qui est souvent revenue sur le tapis est que la consultation au sein de la fonction publique est soit trop limitée, soit faite strictement pour la forme. En outre, il semble que lorsque les cadres ou les ministères daignent consulter, ils ne le font qu'une fois la question tranchée.

Les progrès réalisés jusqu'à présent

Malgré ses impressions dans l'ensemble peu reluisantes, le groupe de travail a constaté certains progrès. Récemment, des mesures efficaces ont donné lieu à des consultations sur des questions touchant diverses industries — notamment celles de l'acier, des produits de bois et de l'électronique. Dorénavant, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité constitue un forum qui permet non seulement des échanges entre le gouvernement, les entreprises et les syndicats, mais aussi l'élaboration conjointe de la politique d'intérêt public. Les leçons tirées de la création de ces institutions devraient être appliquées au processus de consultation dans d'autres secteurs.

Recommandations

Le groupe de travail est d'avis que la consultation devrait être imposée comme modalité de fonctionnement usuelle dans l'ensemble de la fonction publique; autrement dit, soit dans le jargon de la théorie de gestion en vogue, elle devrait faire partie de la « culture » de l'organisme. Le groupe de travail conseille qu'un cadre supérieur, bénéficiant de la direction d'un conseil du secteur privé, soit chargé de veiller au façonnement d'une nouvelle culture. Selon les autres recommandations formulées par le groupe de travail, les sous-ministres devraient avoir à rendre compte de la qualité de la consultation tenue au sein de leur ministère ainsi que de l'intégration des réussites dans ce domaine dans le système d'évaluation et de rétribution de l'ensemble du personnel.

Pour intensifier les échanges entre les secteurs privé et public et pour appuyer les pratiques de consultation efficaces, le groupe de travail conseille de multiplier les programmes d'échange de personnel qui permettent à des personnes des secteurs public et privé de découvrir l'univers de leurs homologues durant des périodes de service d'une longueur décidée à l'avance. En plus d'augmenter le nombre d'échanges et d'en diversifier la nature, des programmes à moins long terme devraient être élaborés afin d'encourager la participation en écartant la possibilité d'une interruption de carrière.

LA GESTION DES PERSONNES

Le service de qualité trouve ses origines aux échelons supérieurs. Partant de ce principe, le groupe de travail a procédé à un examen des pratiques de gestion afin d'isoler celles qui résultent le plus directement en un service de bonne qualité.

Les résultats confirment ce que ressentent intuitivement la plupart des gens. Les organismes qui traitent bien leurs clients font de même avec leurs employés. Ils tiennent compte des suggestions de leurs employés, ils préconisent des valeurs collectives et ils encouragent les employés de tous les échelons hiérarchiques à faire preuve d'autonomie. Les gestionnaires de ces organismes considèrent la formation, le perfectionnement professionnel et la communication interne comme ayant une importance critique et ils sont prêts à accorder à leurs employés le pouvoir de prendre des moyens. À cet égard, le groupe de travail fait la distinction entre la « délégation » — simple fait d'assigner des tâches qui doivent être effectuées selon les règles imparties — et la « prise de pouvoir » par laquelle on accorde aux employés le pouvoir de réfléchir et d'agir de façon autonome et de prendre des risques.

La rétribution

Le groupe de travail a remarqué qu'invariablement, les organismes fournisseurs de services qui ont du succès sont dirigés par des gestionnaires qui évaluent avec soin le rendement des

employés. Ces gestionnaires font une nette distinction entre les réalisations et les non-réalisations et agissent en conséquence, intégrant ainsi le perfectionnement professionnel et le système de rétribution au devoir de réaliser les objectifs en matière de service. Les employés sont tenus au fait de l'état de leur rendement.

À part quelques exceptions manifestes, le style de direction adopté au sein de la fonction publique ne correspond pas au modèle d'un organisme axé sur le client esquissé ci-dessus. Dans la plupart des ministères, la prise de pouvoir relève de l'exception et non de la règle — principalement parce que les gestionnaires prudents communiquent leur attitude à l'ensemble de l'organisme qu'ils dirigent.

Les personnes consultées dans le cadre des recherches effectuées par le groupe de travail ont souvent déploré le fait que les administrations centrales semblent rester sourdes aux bureaux régionaux et sont peu enclines à accepter les modifications de pratiques visant à refléter les variantes locales ou régionales. On a souvent mentionné aux membres du groupe de travail que la fonction publique n'a pas trouvé le moyen de régler le cas des travailleurs dont le rendement laisse constamment à désirer, qu'ils soient gestionnaires ou titulaires d'autres postes.

Le recrutement, la dotation et la classification

Les fonctionnaires de tous les niveaux sont d'avis que les politiques et pratiques de gestion du personnel en vigueur entravent la prestation d'un service de qualité au public. Le processus de dotation est trop long, en raison de politiques et de pratiques centralisées rigides ainsi que des procédures d'appel et de règlement des griefs compliquées; le système n'attache pas suffisamment d'importance aux qualités personnelles que devrait posséder le personnel des points de service; les gestionnaires se plaignent que malgré l'autorité considérable qui leur a été déléguée, ils ne détiennent pas un pouvoir suffisant; il y a des lacunes au niveau de la planification du remplacement des employés qui ont quitté la fonction publique ou ont été promues; certains gestionnaires sont d'avis que le recours abusif aux employés temporaires est coûteux et peu efficace.

La formation et le perfectionnement professionnel

Les fonctionnaires sont d'avis que la formation qu'ils reçoivent en matière de service est insuffisante et qu'elle vient généralement trop tard. Bien qu'étant d'ordinaire dynamiques, les ministères négligent la formation professionnelle. La plupart des organismes semblent préférer ignorer que bon nombre de superviseurs et de cadres entrent en fonction sans avoir reçu une formation dans le domaine de la gestion du personnel. Cet aspect vaut qu'on lui accorde une forte priorité dans le cadre du processus de façonnement de la culture axée sur le service.

Recommandations

Le groupe de travail formule les recommandations suivantes :

- les sous-ministres devraient être tenus de rendre compte de la qualité de la gestion des ressources humaines au sein des organismes dont ils ont la charge;

- la réussite dans le domaine de la gestion des personnes devrait constituer un facteur important comme critère de sélection et de promotion en vue de combler des postes de direction;

- les ministères devraient enjoindre à leurs cadres et superviseurs qu'ils interviennent énergiquement pour régler les cas de rendement insatisfaisant;

- la formation dans le domaine du service au public devrait toucher davantage de postes, notamment les postes aux points de service.

LE CONTRÔLE DE LA SATISFACTION DU PUBLIC

Pour fournir de façon constante un service de bonne qualité, un fournisseur doit régulièrement se renseigner sur son rendement. À cette fin, au sein des organismes complexes, un programme de contrôle systématique doit être en vigueur.

Le groupe de travail est convaincu que le contrôle au sein de la fonction publique laisse à désirer. Dans la plupart des situations où il y a tentative de contrôle, la satisfaction des clients est mesurée en fonction de critères ayant une telle portée que la mesure est pratiquement inutile, ou ayant une portée si limitée que seul le rendement d'une activité est mesuré. Il est rare que l'on contrôle l'ensemble de la qualité du service. Cette lacune ne peut être justifiée par un détail technique, le contrôle tenant de l'art cultivé. Les pratiques communes comprennent les enquêtes auprès des clients, les groupes de consultation et de discussion, les lignes ouvertes et des pratiques systématiques d'évaluation, de classement et de suivi des plaintes.

Recommandations

Le groupe de travail conseille aux ministères de mettre en oeuvre des pratiques de contrôle liées à des normes de services déterminées au préalable avec la collaboration du personnel des points de service. Il faut prendre des mesures afin que toutes les connaissances acquises grâce au contrôle soient communiquées au personnel. Il est primordial d'élaborer des méthodes afin de régler les plaintes de façon efficace et de tirer parti des leçons ainsi apprises.

L'INFORMATIQUE ET L'AMÉLIORATION DU SERVICE

La capacité à fournir un service de nombreux organismes modernes dépend de la technologie qu'ils exploitent. Au fur et à mesure que l'informatique s'impose dans le quotidien, les clients s'attendent à obtenir plus rapidement un service dont la qualité est supérieure à ce qu'elle était il y a dix ans.

Le groupe de travail a constaté que les organismes qui exploitent à fond l'informatique l'ont introduite au moyen d'une stratégie globale et non petit à petit. Invariablement, ils ont modifié leurs rôles et leurs structures en fonction des possibilités du nouveau système. De plus, ils se sont montrés patients et ont misé considérablement sur la formation.

Les fonctionnaires sont d'avis que le gouvernement fédéral accuse un trop grand retard sur le secteur privé au chapitre de l'exploitation de l'informatique. Ils conviennent de la nécessité de modifier la formation et les descriptions de fonctions afin qu'elles concordent aux progrès réalisés dans le domaine de l'informatique. Il semble que certains craignent que l'informatique élimine des emplois, notamment à l'échelon de la direction intermédiaire. En plus, de nombreux gestionnaires se demandent comment les ministères vont pouvoir, étant donné les restrictions budgétaires, acquérir ces nouveaux systèmes.

Recommandations

Le groupe de travail recommande que les ministères exploitent l'informatique à des fins plus diverses, à savoir pour fixer de nouveaux objectifs et améliorer la qualité du service. On devrait accorder davantage de priorité à la formation visant l'exploitation de l'informatique, et la prestation de services existante devrait être examinée dans le but de trouver des façons de tirer parti des progrès réalisés dans le domaine de l'informatique.

L'AMÉLIORATION DU SERVICE AU PUBLIC

Dans le cadre des recherches qu'il a effectuées sur les organismes axés sur le client, le groupe de travail s'est penché sur la façon dont les fournisseurs et les clients perçoivent la transaction de services même. Chez le fournisseur, le personnel évite invariablement les difficultés administratives et donne suite à la première demande d'aide. Quant aux clients, en plus d'avoir l'impression que l'organisme est compétent, ils sont convaincus qu'il est entièrement disposé à les servir. En outre, ils sont influencés favorablement par des aspects plus subtils — le côté privé, la décoration intérieure et le mobilier, et la clarté des panneaux indicateurs.

Le groupe de travail a également constaté qu'au niveau des points de service, un service de qualité signifie qu'on s'intéresse aux besoins personnels des clients. Par exemple, cela veut dire que le choix de l'emplacement du bureau tient compte de l'accessibilité de l'endroit pour les clients ainsi que du côté pratique. Un service de qualité signifie que l'on est disposé à modifier les heures d'ouverture afin d'accommoder les besoins de la population locale et à offrir des services spéciaux, linguistiques ou autres, aux clients d'origines ethnique et culturelle différentes.

Le groupe de travail a constaté qu'au sein de nombreux organismes gouvernementaux, d'autres considérations priment encore sur le service. Les exigences administratives l'emportent sur les besoins des clients au niveau de la conception des systèmes de prestation.

Le groupe de travail a également constaté que les fonctionnaires pensent que dans l'ensemble, la qualité du service qu'ils fournissent est satisfaisante, quoiqu'inégale. La majorité convient que le service pourrait être plus rapide, plus simple et mieux adapté aux besoins locaux. Les gestionnaires des services extérieurs sont convaincus que bon nombre des exigences de présentation d'information qui demandent tant de temps ainsi que les pratiques tatillonnes, en plus de ne rien ajouter à la qualité du service, l'entravent. Ils croient également que la qualité du service a souffert des restrictions budgétaires et des compressions de personnel. Ces gestionnaires croient savoir ce qui leur permettrait de mieux faire leur travail : davantage de personnel, d'équipement et de fonds d'exploitation, des pratiques plus simples et davantage de souplesse. Ils préconisent la diminution du nombre d'échelons au sein des organismes afin de réduire la distance entre les points de service et l'administration centrale. Enfin, ils insistent sur la nécessité de récompenser de façon plus adéquate ceux qui fournissent un service de qualité.

Communications

Les organismes axés sur le client qui ont du succès attachent beaucoup d'importance à la communication interne. Le groupe de travail a remarqué qu'immanquablement, les fonctionnaires conviennent de cette nécessité et que dans bon nombre de cas, ils admettent leur piètre rendement dans ce domaine. Ils sont d'avis que la qualité des documents d'information diffusés à l'externe laisse nettement à désirer, que ces documents sont souvent rédigés dans un jargon administratif indéchiffrable et que la présentation est impropre. En outre, ils trouvent que certains documents publicitaires donnent une fausse impression du niveau de service pouvant être fourni, ce qui engendre chez le public des attentes irréalisables.

Les aspects légaux de la prestation de services

Le groupe de travail a remarqué qu'à l'heure actuelle, bon nombre des aspects du service au public sont régis par la loi. La *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur le multiculturalisme canadien* et la *Loi sur les*

langues officielles stipulent toutes des exigences et des obligations particulières à cet égard. La qualité du service fourni par les organismes gouvernementaux dépend de la mesure dans laquelle ces lois sont appliquées judicieusement et consciencieusement.

Recommandations

Le groupe de travail formule, entre autres, les recommandations suivantes :

- la direction doit prendre des mesures visant à simplifier les pratiques en vigueur afin que le personnel puisse consacrer davantage de temps au service du public et moins de temps à satisfaire aux exigences administratives.

- Les gestionnaires doivent agir de façon à augmenter le rendement au dollar des ressources — par exemple, en adaptant le service aux besoins des clients et en exploitant les progrès réalisés dans le domaine de l'informatique.

- On doit donner aux gestionnaires et aux employés davantage de pouvoir afin qu'ils puissent prendre de façon autonome des décisions en matière de service.

- On doit mettre en oeuvre une nouvelle politique voulant que les économies résultant de l'application des principes susmentionnés soient conservées par le ministère en cause et réinvesties de façon à financer les améliorations futures.

LE TEMPS DE PASSER AUX ACTES

En somme, les principales conclusions du groupe de travail sont les suivantes :

- **La qualité actuelle du service au public doit être améliorée.**

- **L'amélioration doit venir de la fonction publique même, notamment grâce à une réorganisation intégrale de la culture interne des organismes afin qu'elle se préoccupe des services offerts aux clients.**

- **La fonction publique doit devenir plus accessible et plus manifeste; elle doit inclure le public dans le processus décisionnel. Des consultations officielles et officieuses sur des questions de politique d'intérêt public et de fonctionnement doivent devenir systématiques, routinières et véritables.**

- **Le changement d'orientation de la fonction publique doit être une démarche descendante. Les hauts gestionnaires, y compris les sous-ministres, doivent s'engager à atteindre l'objectif visé et doivent ouvrir la marche en donnant l'exemple.**

- **Au niveau de la sélection, de l'évaluation et de la promotion des cadres, on doit attacher davantage d'importance à la capacité personnelle de la personne à susciter la conviction, l'énergie et la loyauté des employés. La fonction publique doit devenir un lieu de travail où les employés ont le sentiment d'avoir de l'importance.**

L'amélioration du service est une question d'importance capitale pour le bien commun de tout le pays. Le groupe de travail est convaincu que la fonction publique est à la hauteur des défis qu'elle doit relever. En effet, il y a trouvé des points forts susceptibles de servir de fondements, dont les plus importants sont les traditions, le professionnalisme et la volonté des fonctionnaires canadiens.